

DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO: ALGUMAS INCIDÊNCIAS AO NÍVEL DA ORGANIZAÇÃO DO PLANEAMENTO (*)

Manuel Brandão Alves (**)

1 — Algumas razões de uma discussão à volta do tema

Desde há, pelo menos, uma década têm vindo a ganhar importância os movimentos que procuram devolver aos sujeitos capacidade para determinarem o seu próprio destino. Este movimento de participação crescente de cada pessoa e de cada instituição na definição e na determinação do que a si próprio diz respeito chegou talvez tarde, mas também chegou, ao nível da organização do território.

Infelizmente, não tem sido fácil equacionar correctamente a participação a esse nível. Isso fica a dever-se essencialmente a duas ordens de razões, que quase diríamos diametralmente opostas: a incapacidade para compreender que a autodeterminação só é eficaz quando se tem em conta as interdependências entre todos os sujeitos; a persistência de uma mentalidade do século passado, que, incapaz de acompanhar a evolução das ciências e das tecnologias, continua a pensar a organização do território como se as dificuldades de transportes, de comunicações e de difusão de informações fossem aquelas com que se defrontava Napoleão.

Sucede, contudo, que, mesmo que as dificuldades referidas fossem superadas, não seria líquido que o movimento de participação regional adquirisse pleno direito de cidadania. Com efeito, mergulhados que estamos numa fase de recessão económica mundial, tem sido forte a tentação de argumentar que há que unirmo-nos à volta do que alguns consideram objectivos prioritários, evitando toda e qualquer dispersão de esforços com preocupações secundárias, e uma delas seria a questão da participação regional. É evidente que quem assim se exprime deixa entender que maior participação significa maior «bagunça», maior desorganização e menor produtividade de todos os factores. Pela nossa parte, consideramos que, se em

(*) Este texto constitui uma versão modificada de uma comunicação com o mesmo título apresentada à Jornada de Reflexão e Debate sobre o Livro Branco da Regionalização, organizada pela CIUR em 13 e 14 de Janeiro de 1981.

Deixo aqui expresso o meu agradecimento ao Prof. Simões Lopes pela sugestões que fez o favor de me fazer e permitiram uma melhoria substancial na compreensão do texto. Evidentemente que os eventuais erros e omissões são da minha total responsabilidade.

(**) Assistente convidado do Instituto Superior de Economia e técnico do ex-GEBEI, actualmente sob a designação de IACEP.

época de crise há que unir esforços, isso não significa que sejamos suficientemente ricos para desperdiçarmos a contribuição de todos e cada um, o que é o mesmo que dizer para arriscarmos a transferência de poderes dos escalões mais baixos para os escalões mais elevados da hierarquia. Queremos com isto dizer que, se a participação regional é plenamente justificada em época de expansão, ela é indispensável em tempo de crise.

Se é verdade que o princípio da participação já é hoje quase que arvorado à posição de princípio civilizacional, e raros são os que dele não se reclamam, já é duvidoso que dele se retirem todas as suas consequências. Estas questões estão no cerne da discussão que importa gerar à volta do Livro Branco. (MAI, 1980).

Porque esta discussão é importante, há que incentivá-la ao nível de todas as instâncias que pela participação são afectadas. Esta problemática está a ser discutida desde há anos por toda a Europa, a que agora se diz também pertencermos, e entre nós tem-se a impressão de que se pretende que tal discussão seja feita às escondidas. Com efeito, sabemos que 50 anos de eliminação das liberdades deixaram profundas incapacidades em pessoas e instituições para que possamos esperar que, de sua iniciativa, promovam a discussão do Livro Branco apresentado pelo Governo. Por isso nos parece, pelo menos, ingenuidade apenas promover a sua publicação e esperar que a discussão surja. Não basta desejar a discussão ou dizer que se deseja para que ela apareça. E, porque não tem aparecido, julgo ser imperativo para todos os que reconhecem deverem ser debatidos os problemas suscitados pelo Livro Branco promoverem a sua ampla discussão.

Uma das questões focais em todo o Livro Branco é a da dualidade desconcentração-descentralização. É à análise de alguns dos seus aspectos, em particular das suas consequências, que dedicaremos este texto.

2 — O conteúdo da desconcentração e da descentralização

2.1 — Critérios de identificação

Nas várias experiências conhecidas não tem sido fácil percorrer o caminho que da centralização conduz à desconcentração e à descentralização. Os múltiplos interesses políticos presentes têm dificultado que, na grande maioria dos casos, seja perceptível um pensamento claro e coerente nesta matéria. Sem pretendemos que a luz se faça por magia, julgamos que o caminho já percorrido autoriza que alguns conhecimentos ganhem maior solidificação.

A diminuição do elevado grau de centralização política obedece, em geral, a propósitos de contrariar a ineficácia que tem revelado a tomada de decisões e o funcionamento dos aparelhos centrais. Parte-se normalmente da centralização para a desconcentração, raramente se chegando à descentralização. Quando tal acontece, o que a maioria das vezes se encontra

não são figuras de descentralização e desconcentração perfeitamente definidas, mas antes conjuntos confusos de organizações que associam ambas as figuras. Está aqui subjacente a ideia de que organizações desconcentradas e descentralizadas são substituíveis, dependendo das características próprias de cada país a escolha da combinação mais adequada.

Afigura-se-nos que, para além da maior ou menor dificuldade para resolver determinados problemas conjunturais, tal concepção é profundamente errada e mais não conduz que ao adiamento da resolução das questões fundamentais, de que a desconcentração e a descentralização são instrumentos.

Mais do que substituíveis, consideramos as figuras de descentralização e desconcentração como complementares, embora admitamos que o grau de complementaridade possa variar no espaço e no tempo.

Em Portugal, devido a circunstâncias várias, estamos praticamente no início do processo tendente a reduzir a centralização. Mais do que na via da desconcentração, alguns passos têm sido dados em direcção à descentralização de decisões⁽¹⁾, não tanto por vontade própria do poder central, mas antes por imposição dos eleitos locais e pelo reduzido significado⁽²⁾ das atribuições transferidas. Por outro lado, e graças à influência que alguns técnicos de planeamento têm tido na explicitação de alguma terminologia fundamental, existe já entre nós literatura abundante e suficientemente conhecida para se poder dizer estar afastado o perigo de meter no mesmo saco descentralização e desconcentração. Os próprios textos oficiais assumem já essa distinção. Menos seguro é, no entanto, poder afirmar-se que, uma vez a distinção admitida, dela se retirem todas as consequências. Julgamos ser o caso da grande maioria dos textos legais sobre orgânica de planeamento e em particular do Livro Branco.

Pelo facto de, conceptualmente, haver ideias correctas e de o movimento de desconcentração não se ter praticamente iniciado⁽³⁾, estamos em condições de poder pensar uma orgânica de planeamento conveniente. Ver-se-á depois se existe ou não vontade política para a adoptar.

Aparentemente, é difícil estabelecer a distinção entre figuras desconcentradas e figuras descentralizadas. É admissível que o objectivo que se pretende atingir seja a optimização do funcionamento do sistema económico e que, do ponto de vista da tomada de decisões, existam dois grandes subsistemas: a administração central (AC) e a administração autárquica (AA). Haverá descentralização sempre que a optimização for procurada pelo acréscimo de eficiência das decisões tomadas pela AA. Neste caso, o problema pode surgir complicado pelo facto de geralmente não se

(1) V. Lei das Finanças Locais, Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro.

(2) Em termos de uma descentralização correctamente entendida. Não se nega a importância do que já foi conseguido.

(3) Com excepções a nível sectorial.

tratar apenas de melhorar a actuação da AA, mas também de criar essa administração e essa actuação. Em lugar de uma optimização funcional, haverá que procurar uma optimização estrutural.

Foi indicado um critério processual. Com resultados idênticos, poderíamos utilizar um critério de circulação de poderes de decisão entre os diferentes intervenientes. Assim, estaremos perante uma acção de desconcentração, se se verifica uma transferência de poderes no interior da AC, dos seus órgãos centrais para os seus órgãos regionais; haverá uma acção de descentralização, se a transferência de poderes se verifica entre duas administrações diferentes, da AC para a AA, quer o órgão que perde atribuições seja um órgão central, quer seja um órgão regional. A descentralização implica, por isso, que a transferência de atribuições se faça entre órgãos de administração cuja autoridade tem legitimações diferentes.

Uma vez enunciados estes *critérios*, convém notar que eles não são mais do que critérios de verificação *a posteriori*, o que é importante em termos de análise, mas para pouco serve quando se pretendem directrizes para a acção. Para isso torna-se necessário dispor de *normas de acção*. Também aqui existe alguma confusão relativamente ao domínio da sua aplicação, confusão essa que resulta, aliás, de se entenderem substituíveis, e não complementares, descentralização e desconcentração.

Parece, no entanto, não oferecer dúvidas para ninguém, talvez porque já assumido por toda a teoria da decisão, que *se deverão descentralizar para o subsistema regional* ⁽⁴⁾ *todas as atribuições a que correspondam decisões cujas consequências se confinem aos limites da região*. A confusão que há pouco referimos resulta de não poucas vezes se fazer indiferentemente a aplicação da norma quer se esteja perante acções de descentralização, quer perante acções de desconcentração.

Porque o seu uso é muitas vezes ilegítimo, convém sublinhar que a utilização da norma agora enunciada só tem sentido quando a alternativa é descentralizar ou não descentralizar. Se a alternativa for desconcentrar ou não desconcentrar, será necessário procurar outras normas de decisão, que não esta ⁽⁵⁾.

2.2 — Dificuldades de aplicação e formas de superação

Não se pense, contudo, que, pelo facto de existir uma norma de descentralização, não mais haverá dúvidas sobre quando e como descentralizar. Com efeito, na sua aparente simplicidade, a norma enunciada encerra profunda complexidade ou, dito de outro modo, levanta problemas de apli-

⁽⁴⁾ Referimos aqui o subsistema regional apenas porque foi o que acima foi retido, mas a norma é perfeitamente aplicável em relação a qualquer outro sistema.

⁽⁵⁾ Delas já não nos vamos aqui ocupar, limitando-nos a remeter para o que já foi dito sobre o aumento da eficiência do funcionamento da AC.

cação, que apenas podem ser superados com profunda determinação. Foi dito que a transferência de atribuições se deveria realizar sempre que da sua aplicação não resultassem consequências que, total ou parcialmente, incidam fora dos limites da região. Só que não é fácil dizer *a priori* se as consequências de uma determinada decisão ultrapassam ou não os limites de uma região. Essa indeterminação pode acontecer, porque nem sempre são previsíveis com segurança os factores que condicionam o comportamento de determinadas variáveis, ou ainda porque as várias administrações adjacentes não valorizam do mesmo modo as consequências de acções tomadas por uma delas. É evidente que em relação a determinada decisão, todos querem partilhar das suas consequências favoráveis e afastar as que forem consideradas como nefastas. Não se trata, afinal, de problema novo em economia. Ele não é mais do que a transposição para o domínio regional do clássico problema das economias e deseconomias externas.

Esta questão não é, contudo, insolúvel. Se a transregionalidade das incidências de determinadas decisões é concluída *a priori*, nenhum problema específico se levanta, desde que a atribuição das atribuições descentralizadas seja feita por um órgão suficientemente independente das AA e da AC. Neste caso, o referido órgão mais não terá do que realizar a transferência de atribuições não para uma determinada AA, mas sim para uma administração supra-regional⁽⁶⁾. Se as incidências não forem susceptíveis de estimação *a priori*, pelas múltiplas fontes de incerteza que lhe são associadas e que são geradoras de conflitos potenciais, a verdadeira solução não está em negar a descentralização, mas sim em prever um órgão de arbitragem supra-regional⁽⁷⁾ capaz de atribuir a cada região as quotas de benefício ou custo que lhe tiverem sido imputadas.

3 — Desconcentração «versus» descentralização no Livro Branco

Trata-se talvez do tema que ao longo de todo o Livro Branco é tratado com maior insistência e maior número de páginas. Não é, no entanto, por isso que a discussão que dele é feita surge como esclarecedora. Aparentemente, o autor perde-se no levantamento de questões menores sem objecto, e, se uma vez ou outra toca em questões fundamentais, deixa-as, na maioria dos casos, ou sem resposta ou com resposta mal equacionada. Assim, por exemplo, apesar de a «norma de descentralização» aparecer enun-

⁽⁶⁾ Uma solução alternativa poderia consistir em admitir que ao nível da região as diferentes AA, por sua iniciativa, tomam disposições no sentido de delegarem num órgão supra-regional a administração das atribuições que, embora lhes tendo sido afectadas, são por elas reconhecidas serem fonte de conflitos.

⁽⁷⁾ Que poderá eventualmente ser o do caso anterior.

ciada em termos claros e correctos (cf. p. 48) ⁽⁸⁾, não é possível encontrar resposta para o problema de saber *até onde* e em *relação a quem é que* se deve desconcentrar e descentralizar.

Surpreende, no entanto, que a referida «norma» não surja senão no fim da parte do texto dedicado à desconcentração-descentralização. Se dessa norma se queriam retirar algumas implicações, seria natural enunciá-la antes de avançar soluções sobre o modo de desconcentrar e de descentralizar. Se tal não é feito e, além disso, as soluções apontadas não antecipam sobre a «norma» que no fim é explicitada, para quê essa explicitação? Apenas porque é demasiado conhecida para que não se possa deixar de a enunciar?

Ao longo do texto tem-se a impressão de que o autor, tecendo loas à desconcentração e à descentralização, acaba minorando esta última argumentando com dificuldades imaginárias relativas à sua implementação. As dificuldades só existem porque desde o início não se enuncia ou não se quer enunciar o critério de descentralização ⁽⁹⁾. Daí que não possa resultar senão confusão na explicitação dos processos de decisão descentralizados e desconcentrados.

Vejamos alguns casos. Na p. 10 são avançados vários argumentos tendentes a justificar a necessidade de promover a desconcentração. À luz do que dissemos no ponto anterior, o mesmo conjunto de argumentos pode, por maioria de razão, ser utilizado para justificar a necessidade de identificar os esforços de descentralização. Só que, se por processos que se afiguram distintos se justificam por igual conjunto de razões, algo existe de incoerente. Ou os dois processos não têm características de autonomia relevantes, ou então mal servidos andam eles com os argumentos que se lhes associam para os justificar. É evidente que consideramos ser a segunda interpretação a mais correcta.

A pp. 36 e 39 manifesta o autor alguns receios de que uma regionalização excessiva possa provocar conflitos de competências na «fase regional do plano». Só que, como não tipifica o que se entende por regionalização excessiva, fica-se igualmente sem saber que tipo de conflitos é que podem surgir, aparecendo os receios como argumentos que preparam o caminho da negação da descentralização. Pela nossa parte, cremos que uma correcta definição das áreas de decisão a atribuir às autarquias, feita por um órgão supra-regional convenientemente representativo, deverá minimizar a possibilidade de conflitos entre elas. Mesmo assim, e apesar de todas as precauções, conflitos podem surgir. Não é legítimo tirar daí argumentos para justificar a inoportunidade das tentativas de descentralização.

⁽⁸⁾ «[...] as decisões cujas consequências incidem exclusiva ou predominantemente sobre o território de uma dada autarquia ou grupo de autarquias [...] deverão, em princípio, ser tomadas pelos órgãos de decisão dessa autarquia ou grupo de autarquias.»

⁽⁹⁾ E não se têm em devida conta as respectivas consequências.

Com efeito, pela via do diálogo ou da arbitragem, será sempre possível encontrar um compromisso razoável que sirva todas as partes. Poderíamos agora ser conduzidos a abordar questões como a do conteúdo do plano regional. Embora não sendo essa a nossa preocupação aqui, não deixaremos de referir, no entanto, que, embora sendo claro que ele deve englobar a programação de todas as acções inerentes ao exercício de funções descentralizadas para a região, ele também deve ter em conta o modo como sobre a região se insere uma decisão tomada a um escalão mais elevado. É claro que os órgãos da região deverão participar ou, pelo menos, ser ouvidos na formulação dessa decisão. Um dos modos de ter em conta essa inserção é pela explicitação ou pela transmissão do escalão superior para o escalão da região de restrições ou condicionamentos à programação regional. Convém, no entanto, salientar que o simples facto da introdução de restrições adicionais não conduz, só por si, à solução dos problemas regionais. Previamente a isso, exige-se a formulação da função de preferência colectiva a nível regional.

Um outro ponto que, em nosso entender, releva de uma compreensão pouco satisfatória do processo de descentralização é a solução transitória para que se aponta, de se considerar a desconcentração como um passo intermédio a caminho da descentralização. Diz-se, por exemplo, a p. 60:

[...] julga-se ter deixado bem claro por que se considera a desconcentração coordenada como um passo prévio essencial de um processo de regionalização que se pretende descentralizador.

Em primeiro lugar, e face ao que acabamos de expor, não julgamos que a descentralização e desconcentração possam ser tomadas como processos substituíveis, mesmo que provisoriamente. Além disso, procuramos encontrar no texto as razões que terão levado o autor a afirmar «ter deixado bem claro por que se considera [...]». Não nos foi possível encontrar os locais em que se manifestava essa clareza. Julgamos, pelo contrário, que deverão existir fortes receios de que o paternalismo da desconcentração em relação à descentralização não cristalice e impeça as transformações institucionais conducentes ao processo de descentralização.

O mais curioso é que o próprio autor começa por se fazer eco desses receios (cf. p. 16) para, surpreendentemente, terminar com a solução que acima reproduzimos.

Aos órgãos regionais da AC (órgãos desconcentrados) não se pode exigir que defendam outros interesses que não sejam os da AC. Enquanto tais, não se pode pedir aos órgãos titulares de poderes de decisão desconcentrados que sejam bons representantes, ainda que a título provisório, dos interesses regionais. A única coisa que se lhes deve exigir é que sejam bons representantes da AC ao nível da região. Por isso, pensamos que aquilo a que o Livro Branco chama «desconcentração coordenada», como passo prévio à descentralização, é, se não uma mistificação, pelo menos,

uma confusão conceptual de perigosas consequências. É evidente que não queremos, com isto, minorar a importância da desconcentração, mas tão-somente chamar a atenção para os perigos de, a nível de institucionalização, se continuar a confundir a desconcentração com a descentralização⁽¹⁰⁾.

Um último ponto que não queríamos deixar de referir é o das duas situações limites consideradas no Livro Branco (cf. p. 47): nenhuma descentralização, toda a descentralização. O facto de se referir que existem duas situações extremas, que convém evitar, pressupõe que a virtude estará algures num ponto entre esses limites. Só que, como em parte nenhuma se definem critérios que permitam determinar os limites ou o ponto intermédio, fica-se com a dúvida sobre se o exagero e a indefinição não são um modo de melhor fazer admitir aquilo a que se chamará o «bom senso», o que, na opinião do autor, julgamos ser a desconcentração coordenada. O critério enunciado, mas não aproveitado, no próprio Livro Branco é suficientemente claro para, pelo menos em relação a esta questão, quase eliminar as áreas de indefinição eventualmente existentes.

Diremos, a concluir, que nenhum dos casos em que se pretendeu limitar a aplicabilidade da descentralização parece colher, à luz do próprio princípio da descentralização que o autor admite, mas que só enuncia após ter tratado das suas limitações (cf. p. 48). É assim para:

O enunciado de argumentos a favor da desconcentração (p. 10);

A indefinição das atribuições a transferir para os órgãos da administração central desconcentrados ou para os órgãos da administração regional (p. 36);

A possibilidade de conflitos entre a fase regional e a fase de regionalização do plano;

Os perigos da regionalização excessiva (pp. 39 e 40);

A desconcentração, encarada como passo intermédio para a descentralização.

4 — A organização do planeamento

4.1 — Regiões Plano e Regiões Administrativas

Pelo menos desde a aprovação da Constituição que alguma confusão parece ter surgido (a ajuizar pelo que se tem ouvido ou publicado) sobre a natureza das funções objecto de descentralização. A confusão resulta certa-

⁽¹⁰⁾ Não ignoramos que a existência de querelas inter-ministérios conduz a que as relações de diálogo com o embrião já existente da administração regional resultam mais fáceis para determinados órgãos desconcentrados do que para outros. Deveremos reconhecer que, nalguns casos, têm sido esses órgãos os principais impulsionadores do crescimento do poder regional.

mente do facto de a Constituição considerar duas figuras de regiões: as Administrativas e as Plano. As primeiras acolheriam as funções objecto de descentralização e seriam de natureza essencialmente administrativa, enquanto as segundas seriam o quadro da regionalização do plano. Aparentemente, pressupõe-se que as funções de planeamento poderão, quando muito, ser objecto de desconcentração. É verdade que se diz também que as Regiões Administrativas deverão tender a coincidir com as Regiões Plano. Isso não invalida, contudo, o facto de considerarmos a distinção destituída de senso. Ela não tem, em nosso entender, qualquer justificação política, muito menos técnica.

O critério e a norma de descentralização acima enunciados mostram claramente que funções de planeamento e funções administrativas podem ser indistintamente objecto de desconcentração e de descentralização. Uma vez admitido este princípio, vejamos como se poderá equacionar a organização do planeamento.

4.2 — Um esquema decisional simples

Tomemos o planeamento na sua acepção restrita de planeamento económico. Para os fins em vista, esta restrição não põe qualquer problema de generalização. O planeamento tem como objectivo fundamental aumentar a eficácia de funcionamento do sistema económico, tendo como referência a função de preferência social. Põe-se, pois, o problema de saber como fazer a organização do planeamento do ponto de vista institucional. É pacífico admitir-se que as funções de planeamento de níveis diferentes se façam corresponder instituições também diferentes, embora interdependentes. Existem várias soluções, tudo dependendo do modo como se fazem decorrer esses níveis de funções de um critério de preferência social.

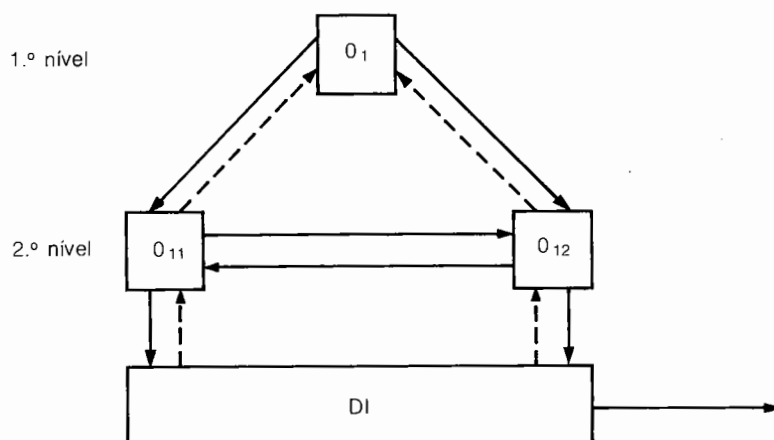
Do ponto de vista decisional, todo o sistema pode, hierarquicamente, ser encarado em várias perspectivas: sequência das decisões, complexidade das decisões e organização institucional da tomada de decisões. É esta última que agora nos interessa. Em qualquer delas, embora com significados diferentes, o sistema pode ser entendido como uma hierarquia de níveis múltiplos. Admitindo, por exemplo, dois níveis, teremos uma organização do tipo da figura 1.

As setas a cheio representam directrizes da organização de nível superior para as de nível inferior ou para o processo de implementação das decisões. As setas de tracejado representam retroacções do processo de implementação para as organizações de nível inferior e destas para a organização de nível superior.

O esquema representa, portanto, um «sistema complexo», com dois níveis de decisão. Cada um dos órgãos de decisão pode, por sua vez, ser encarado como correspondendo a um sistema. No nosso caso, podemos considerar O_1 como um sistema de que O_{11} e O_{12} são subsiste-

mas. O problema reside agora em identificar os dois níveis de decisão e respectivos órgãos componentes num processo de planeamento concreto ⁽¹¹⁾.

Figura 1



O₁ — órgão de decisão de nível hierárquico superior.

O₁₁ e O₁₂ — órgãos de decisão de nível hierárquico imediatamente inferior.

DI — decisões a implementar.

Essa identificação poderá ser feita mediante o recurso a duas soluções que abaixo explicitamos.

Em todo o processo de planeamento existe um objectivo a atingir, cujo cumprimento é avaliado através de uma função (critério) a que chamamos «função de preferência colectiva» ⁽¹²⁾, após conveniente ponderação dos objectivos referidos. Admitindo que alguma explicitação dessa função existe, quanto mais não seja para hierarquizar os objectivos a fixar, importa saber quem a faz. Admitindo também que existe uma AC e uma AA, responder à questão anterior é começar por responder à questão de saber que tipo de relações se estabelecem entre as duas administrações. É, no fundo, interrogarmo-nos sobre se num esquema do tipo acima apresentado as relações entre ambas são horizontais ou verticais, ou ainda se a fixação da função de preferência social está dentro da autonomia de decisão da AA ou, pelo contrário, depende da AC. Conforme o caso, as consequências sobre a orgânica e processo de planeamento a adoptar são diferentes.

⁽¹¹⁾ Embora não tenha sido explicitado, é evidente que temos em vista a ligação do nacional ao regional, e não, por exemplo, do nacional ao sectorial.

⁽¹²⁾ Esta função existe sempre, mas pode ter graus de explicitação diferentes. No caso de não haver qualquer explicitação, pode acontecer que os vários interessados dêem valorizações diferentes aos mesmos objectivos, o que corresponde à adopção de funções de preferência diferentes, segundo os intervenientes, do que podem resultar dificuldades de consenso.

Existem certas funções de planeamento que, pela sua natureza multir-regional ou inter-regional, terão de ser atribuições da AC⁽¹³⁾, enquanto outras, porque têm incidências apenas a nível regional, são atribuições da AA. Uma vez conhecidas as atribuições de cada órgão, a capacidade para as tornar efectivas e operacionais emana do poder central, no caso da AC, e do poder autárquico, no caso da AA. Mas é evidente que o grau de autonomia do poder autárquico em relação ao poder central é muito diferente, segundo é, ou não, a AC que fixa a função de preferência e a partição de competências. No segundo caso, estamos face a dois poderes, um que se exerce de cima para baixo (o poder central) e outro que se exerce de baixo para cima⁽¹⁴⁾ (o poder autárquico). Julgamos que se não oferecem dúvidas de que este último fica extraordinariamente limitado, se não mesmo esvaziado de conteúdo, se as suas atribuições e a sua função de preferência colectiva forem fixadas pelo poder central. Se essa for uma opção deliberada, as relações poder central-poder autárquico⁽¹⁵⁾ são dominantes e de tipo vertical. No esquema atrás apresentado, O₁ designaria o poder central e O₁₁ e O₁₂ os poderes autárquicos correspondentes a duas regiões. Teríamos, portanto, a AA e a AC em níveis diferentes da mesma cadeia hierárquica, sendo o da AC superior e dominante em relação ao da AA.

No caso de a opção ser a de uma verdadeira valorização do poder autárquico, então a via a seguir terá de ser a da fixação das atribuições de cada uma das administrações⁽¹⁶⁾ por um órgão independente dos dois que temos vindo a mencionar. Mesmo assim seria difícil fazer desaparecer completamente as relações de dominação AC → AA. O peso histórico da centralização ainda continuará a fazer sentir os seus efeitos durante longo tempo, independentemente da vontade política de descentralização.

Qual será então o tal órgão independente capaz de, com autoridade, fixar a partição de atribuições? Se nos socorrermos do nosso actual ordenamento constitucional, diríamos que esse órgão deveria ser a Assembleia da República. Em termos do esquema anteriormente apresentado, O₁ representaria a Assembleia da República, O₁₁ os órgãos da administração central e O₁₂ os órgãos de administração autárquica. Como se vê pelo esquema,

(13) O que não significa que a AA não deva ser consultada sobre a sua implementação.

(14) Quando se diz que o poder central se exerce de cima para baixo e o poder autárquico de baixo para cima, tem-se em mente que a circulação de directrizes se faz de um pequeno número de órgãos de decisão para um número superior, no primeiro caso, e de um grande número de órgãos de decisão para um número mais reduzido, no segundo caso. Isto não deve, contudo, fazer esquecer que, em termos de hierarquia do Poder, quem delega ou emite directrizes é quem está no cimo da hierarquia, mesmo quando, como se disse atrás, o poder autárquico se exerce de baixo para cima.

(15) Trata-se de uma solução em que desaparece a essência do poder autárquico. O₁₁ e O₁₂ perderiam a natureza de órgãos do poder autárquico para passarem a ser simples órgãos regionais da AC.

(16) A função de preferência colectiva seria naturalmente fixada ao nível de cada uma das autarquias.

as relações agora existentes entre a AC e a AA deixaram de ser de dominação para quase serem de diálogo entre iguais. Por isso, as duas administrações já não se encontram em dois níveis diferentes, mas sim ao mesmo nível. As relações que entre elas se estabelecem não são verticais, mas horizontais.

4.3 — Um esquema decisional mais complexo

No ponto 2.1, quando procurámos tipificar desconcentração e descentralização, admitimos a existência de dois subsistemas: o da AC e o da AA. Nada se disse nessa ocasião sobre a relação de hierarquia entre os dois subsistemas. O que se disse em seguida não pressupõe o esclarecimento dessa questão, mas é evidente que as ideias expostas encontram apoio mais fácil num esquema de organização semelhante ao que na secção anterior foi apresentado em último lugar. Quando a AA se encontra subordinada à AC, não é possível saber se uma transferência de funções corresponde a uma acção de desconcentração ou a uma acção de descentralização. Com efeito, como distinguir onde acaba o objectivo de acréscimo de eficácia de funcionamento da AC e começa o do aumento de eficácia de funcionamento da AA?

Num esquema em que AC e AA são autónomas não deixa de existir interdependência de decisões (ou seus efeitos) tomadas por ambas as administrações. A ser assim, haverá que prever instâncias onde possa ser feita a coordenação das decisões e a compatibilização das medidas de planeamento que cada uma das organizações promove. A exposição tornar-se-á mais clara se, em lugar de dois níveis de decisão, considerarmos três: nacional legislativo (Assembleia da República-AR), nacional executivo (governo para a AC e comissão inter-regional para a AA) e regional (administração regional da AC e governo regional da AA).

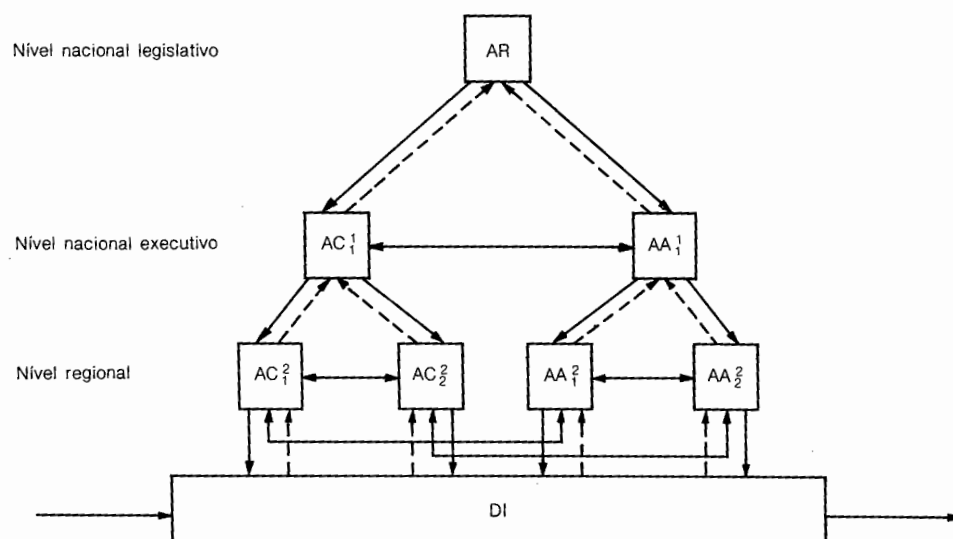
Existem relações entre todos os órgãos acima mencionados, embora com sentidos e intensidades diferentes. Do ponto de vista do processo de descentralização, a AR é dominante em relação aos órgãos da AC e da AA, mas os fluxos que dela emanam têm menor continuidade do que os que são mantidos entre os vários órgãos da AC ou da AA. Com efeito, a AR intervém apenas de forma pontual: por ocasião da delimitação de atribuições, na definição das grandes opções do Plano ou quando se torna necessário dirimir conflitos entre a AC e a AA. De qualquer modo, o sentido dos fluxos dominantes é sempre de cima para baixo ⁽¹⁷⁾. De cima para baixo são também os fluxos dominantes entre os vários níveis da AC. Assim não acontece necessariamente no seio da AA. À AR, a quem compete

(17) Cf. nota 2, p. 18.

realizar a afectação de atribuições, oferecem-se duas alternativas para a fixação do nível da «sede do poder»:

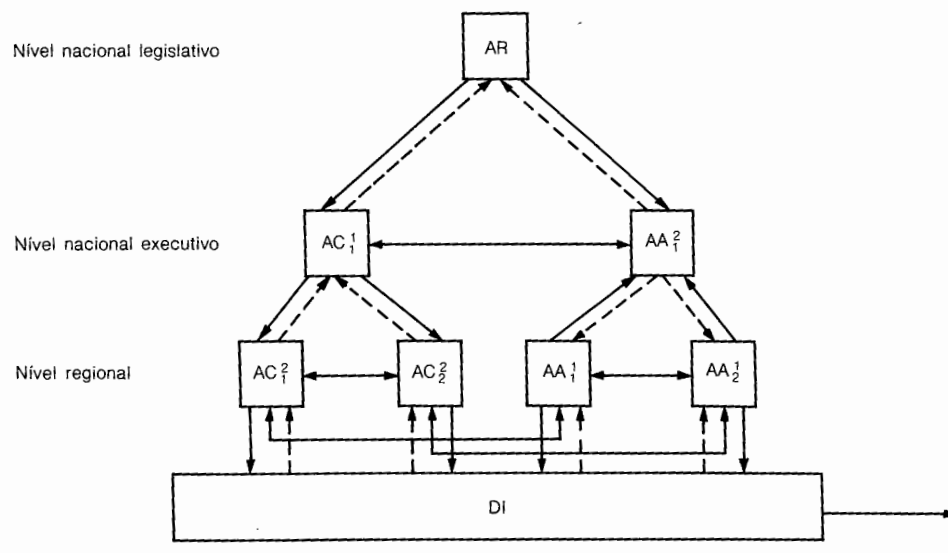
- 1) A «sede do poder» autárquico situa-se ao nível nacional executivo, que constitui o nível mais elevado da hierarquia da AA. Em termos de esquema de decisão, teríamos ⁽¹⁸⁾:

Figura 2



- 2) A «sede do poder» autárquico é fixada a nível regional e dele depende o órgão colocado ao nível nacional executivo (fig. 3).

Figura 3



⁽¹⁸⁾ Os índices superiores das iniciais indicam o «nível da hierarquia».

O último esquema (fig. 3) pode parecer apresentar uma dificuldade de interpretação adicional, que resulta de a AR se encontrar directamente relacionada com o nível nacional executivo da AA, e não com o nível regional, que constitui «a sede do poder». Essa dificuldade é apenas real quando a AR faz a afectação de atribuições, porque nos outros casos (conflitos e fixação das grandes opções do Plano) é natural considerar-se que o interlocutor do governo central se encontre colocado ao nível nacional executivo.

Na sistematização que fizemos não explicitámos o modo como se faz a distribuição de atribuições entre os vários órgãos da AA. Também aqui duas alternativas são possíveis: a AR pode fixar a «sede do poder», bem como as atribuições dos órgãos de cada um dos níveis da AA, ou, pelo contrário, afectar o conjunto das atribuições ao órgão ou aos órgãos que forem definidos como devendo deter a «sede do poder», deixando-lhes a iniciativa da distribuição de algumas delas pelos órgãos dos restantes níveis.

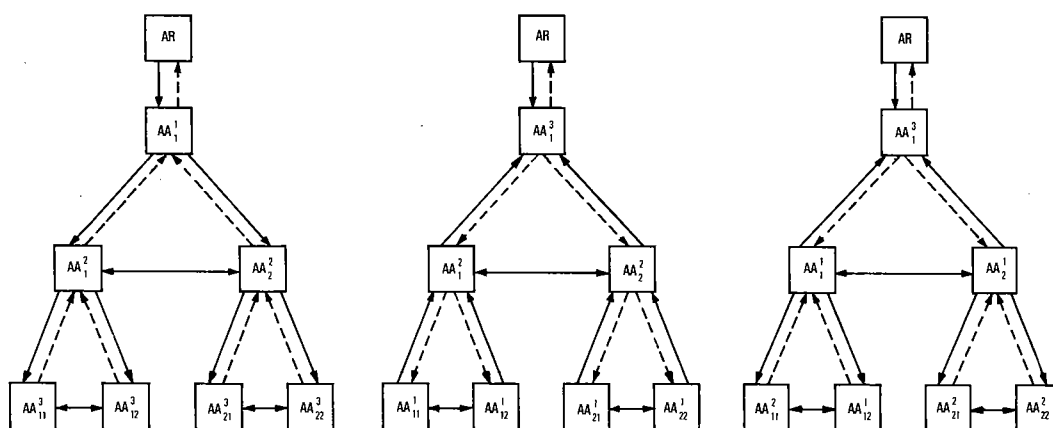
As relações horizontais entre os vários órgãos da AC e da AA são fluxos a que correspondem acções de diálogo, que, se bem sucedidas, são outras tantas acções de coordenação e compatibilização a que atrás nos referimos. Poder-se-á estranhar a existência do órgão AA² ao mesmo nível que AC¹. Aparentemente, as organizações autárquicas deveriam dialogar com os representantes da AC apenas a nível da região. São essas, de facto, as relações da AA com a AC de tipo privilegiado, mas nem por isso se pode deixar de prever a possibilidade de os representantes das regiões, de forma coordenada, terem acesso a um diálogo directo com o governo central, e não apenas com os seus representantes a nível regional. As relações neste último nível deverão ser, no entanto, as mais frequentes, com vista a coordenar em cada região as políticas da AC com incidências na região e as políticas da AA que possam ter incidências multi-regionais ou nacionais. Com vista a atingir um planeamento harmonioso e reduzir ao mínimo os conflitos inter-regionais, haverá que valorizar igualmente as relações que se estabelecem directamente entre os órgãos representantes de cada uma das regiões.

Pode acontecer que do diálogo estabelecido entre as várias organizações a nível horizontal não seja possível obter um consenso e que os vários interlocutores se encontrem em situação de conflito insuperável. Haverá que procurar a sua superação, fazendo subir para o nível superior a resolução do problema em conflito. Podem distinguir-se dois casos, consoante o conflito se verifica entre órgãos da AA correspondentes a duas regiões diferentes ou entre um órgão regional da AA e um órgão regional da AC. No primeiro caso, o conflito deverá ser resolvido no interior da AA entre os vários representantes das administrações regionais, mas ao nível nacional executivo. Se mesmo aí não for possível obter consenso, a última instância será necessariamente a Assembleia da República. Quando o conflito se verifica entre um órgão da AA e um órgão da AC, cada um destes órgãos fará subir o problema em litígio para o nível que lhe está imediata-

mente acima e a tentativa de resolução do conflito deverá ser feita através do diálogo entre AC^1 e AA^1 ou AA^2 , consoante se estiver perante o esquema da figura 2 ou perante o esquema da figura 3. A última instância continuará a ser a AR.

A representação tornar-se-á mais complexa e poderá ser objecto de várias alternativas se aos níveis anteriores adicionarmos o nível municipal. Não é exagerado admitir que a introdução deste novo nível não tem incidências sobre a representação que fazemos da AC. Outro tanto não se verifica, contudo, em relação à AA. Se tomarmos esta isoladamente, três alternativas são agora possíveis, conforme a «sede do poder» se situa ao nível nacional executivo, ao nível municipal ou ao nível regional.

Figura 4



Qualquer das soluções nos parece admissível, embora se nos afigure que a actual Constituição aponta para a segunda alternativa, quando se refere que as regiões administrativas, para serem criadas, terão de obter o consenso dos municípios por elas englobados.

Para concluir, diremos que ao 1.º nível parece não oferecer dúvidas de que deveria estar a Assembleia da República ou algum órgão que seja sua emanção. Ao 2.º nível estarão os órgãos nacionais da AC e da AA. O órgão nacional da AA deverá ser uma emanção das regiões, por exemplo uma comissão ou assembleia inter-regional, com representantes de todas as regiões. Trata-se de um órgão que não é parte integrante da orgânica de planeamento da AC, embora, evidentemente, tenha de com ela colaborar. Ao 3.º nível teremos os órgãos regionais da AC e os órgãos regionais da AA. Os primeiros enquadram as funções desconcentradas da AC e não podem, ao nível das regiões, ser outra coisa senão representantes dos inte-

resses da AC. É evidente que ao nível de cada região convirá que as emanações de cada um dos ministérios estejam coordenadas num único órgão. Seria esse órgão que estabeleceria relações com o órgão regional da AA, de algum modo o protótipo de um governo regional, que buscaria a sua legitimidade numa assembleia regional.

A existência de um 4.º nível apenas teria significado para a AA e incluiria os municípios, constituindo ou não, de acordo com a opção que viesse a ser tomada, a «sede do poder» autárquico.

A AC, ao 2.º nível, mais do que com um DCP, identifica-se com o conjunto do Governo. Aquele mais não é que o executivo deste para efeitos de planeamento. O próprio Ministério do Plano poderia representar o conjunto do Governo nas suas relações com a AA. Neste caso, o órgão coordenador (a nível de cada região) dos órgãos regionais de cada ministério seria necessariamente o Ministério do Plano. A este nível de generalidade, nada impede, contudo, que as funções atribuídas ao Ministério do Plano sejam desempenhadas por um ministério da administração regional, que coordenaria as suas actividades com os outros ministérios, em especial com o do Planeamento.

É preciso, contudo, não confundir o governo regional — emanação da AA — com o órgão regional da AC, cujas funções procurámos acima explicitar.

Em esquemas como os que acabam de ser apresentados é evidente que as Comissões de Coordenação Regional são órgãos da AC, embora, actualmente, a sua actuação possa abranger áreas de governo regional. Importa que os dois tipos de intervenção sejam convenientemente separados, nada obstando, contudo, a que os órgãos regionais da AC possam exercer funções técnicas de apoio e assessoria junto dos vários órgãos de governo regional.

As limitações de espaço não permitem que façamos o confronto entre a tipologia exposta e a legislação publicada sobre a matéria. Não pensamos que daí resultem inconvenientes significativos, tanto mais que a discussão de um livro branco importa que seja o mais livre possível, e não condicionada por restrições legais que possam existir numa determinada conjuntura política.

BIBLIOGRAFIA

- DE BOISSIEU, C. — «Déséquilibres de marché et conflits entre agents», *Économie Appliquée*, n.º 1, 1977.
- MESAROVIC, M. D.; MACKO, D., e TAKAHARA, Y. — *Théorie des systèmes hiérarchiques à niveaux multiples*, Paris, Ed. Economica, 1980.
- MAI — *Livro Branco sobre a Regionalização*, Secretaria de Estado da Administração Regional e Local, Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1980.